

Premessa

L'art. 3, comma 1, del D.L. 30/09/2005, n. 203 ha disposto la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, attribuendone le relative funzioni all'Agenzia delle Entrate, che le esercita - per espressa previsione normativa - attraverso la società Riscossione S.p.A. (ora Equitalia S.p.A.), partecipata al 51% dalla stessa Agenzia e, per la restante quota, dall'INPS.

Lo stesso articolo, al comma 4, lettera a), ha previsto che per l'attività di riscossione mediante ruolo, da effettuare con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo secondo, del DPR 29 settembre 1973, n. 602, Equitalia si avvalga di società per azioni partecipate dalla stessa (in pratica, sostanzialmente, delle cessate società concessionarie, ora denominate Agenti della riscossione).

Ne consegue che l'attività di riscossione viene effettivamente esercitata dalle società partecipate, residuando ad Equitalia solo le funzioni di capogruppo non operativa con il compito, da un lato, di indirizzare e coordinare la loro azione per assicurare un governo unitario dell'azione di riscossione mediante ruolo garantendone uniformità di indirizzi e, dall'altro, di omogeneizzare le procedure ed i comportamenti operativi su tutto il territorio nazionale.

Di fatto, quindi, l'Agenzia è, a tutti gli effetti, titolare della funzione relativa alla riscossione nazionale, mentre Equitalia ha un diritto esclusivo all'affidamento e all'esercizio di tale funzione. La *mission* di Equitalia è quella di incrementare l'efficacia e l'efficienza del sistema di riscossione dei tributi, il contenimento dei costi a carico della collettività e lo sviluppo di servizi per la riscossione agli Enti pubblici.

Il D.L. 203/2005, all'art. 3 comma 14, prevedeva che *“Il Ministro dell'economia e delle finanze rende annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione; a tale fine, l'Agenzia delle entrate fornisce*

allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze i risultati dei controlli da essa effettuati sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta da Equitalia”.

A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 83, comma 28-*septies*, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, il citato art. 3, comma 14, del D.L. 203/2005 prevede ora che *“il Ministro dell'economia e delle finanze rende annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione; a tale fine, l'Agenzia delle entrate fornisce allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi acquisiti nello svolgimento dell'attività di coordinamento prevista dal comma 1”.*

Il comma 1 prevede a sua volta che *“a decorrere dal 1° ottobre 2006, è soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e le funzioni relative alla riscossione nazionale sono attribuite all'Agenzia delle entrate, che le esercita mediante la società di cui al comma 2, sulla quale svolge attività di coordinamento, attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio”.*

Ne consegue che a partire dal 2008, in forza del nuovo impianto normativo, risulta modificato il sistema di controllo previsto sull'attività svolta da Equitalia. La presente relazione – predisposta con riferimento all'attività di riscossione svolta nel 2007 – è stata pertanto redatta in applicazione della normativa *pro tempore* vigente, sulla base degli aspetti più significativi della gestione e dell'attività di riscossione svolta da Equitalia, nonché di una serie di analisi dei risultati conseguiti, anche in relazione a quanto evidenziato nel Piano industriale 2007-2009 della Società.

Il citato Piano industriale 2007-2009 di Equitalia recepiva gli obiettivi monetari di riscossione da ruoli per ciascun anno del triennio, determinati puntualmente dal legislatore (D.L. 203/2005 e D.L. 262/2006) prevedendo un incremento, rispetto all'obiettivo 2006, di:

- ✓ 650 milioni di euro per il 2007 (500 milioni ex Relazione tecnica al DL 262/2006 e 150 milioni ex Relazione tecnica al DL 203/2005), con un obiettivo complessivo di 2.092 milioni di euro;
- ✓ 680 milioni di euro per il 2008 (350 milioni ex Relazione tecnica al DL 262/2006 e 330 milioni ex Relazione tecnica al DL 203/2005), con un obiettivo complessivo di 2.772 milioni di euro;
- ✓ 350 milioni di euro per il 2009 (ex Relazione tecnica al DL 262/2006), con un obiettivo complessivo di 3.122 milioni di euro.

A questa previsione andranno aggiunti gli ulteriori incassi derivanti dall'applicazione dell'istituto che prevede la compensazione tra ruoli e rimborsi d'imposta, introdotto dal decreto legge n. 262 del 2006. Al riguardo si precisa che con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 27 luglio 2008, pubblicato sul sito internet il 1° agosto 2008, sono state approvate le specifiche tecniche di trasmissione dei flussi informativi previsti dall'articolo 28-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, dando così attuazione alle disposizioni previste in materia di compensazione tra ruoli e rimborsi.

Per conseguire i propri obiettivi Equitalia, in linea con le previsioni contenute nel Piano Industriale, ha dato impulso alla riorganizzazione complessiva del proprio assetto societario, con l'obiettivo di assicurare il graduale superamento della iniziale frammentazione in una molteplicità di società operative e di realizzare la progressiva aggregazione delle stesse verso una dimensione regionale.

Al riguardo si precisa che nel corso del 2007, a seguito del perfezionamento di una serie di operazioni di fusione approvate in corso d'esercizio, il numero degli Agenti della riscossione è passato da 37 a 31.

In coerenza con tale processo Equitalia ha elaborato regole omogenee (procedure amministrative, principi contabili, schemi di bilancio) e ha messo a

disposizione strumenti di supporto comuni (sistemi contabili individuali e di Gruppo).

Il progetto di riorganizzazione complessiva ha interessato naturalmente anche i sistemi informativi aziendali, per i quali è stata condotta un'analisi dei principali applicativi già in uso presso gli Agenti – soprattutto per le aree Ruoli, Fiscalità Locale, Procedure, Supporto – al fine di omogeneizzare i sistemi presenti all'interno del Gruppo.

Analoghe iniziative sono state intraprese con riguardo al modello di gestione delle risorse umane, orientato a garantire il corretto svolgimento dei rapporti di lavoro e lo sviluppo professionale del personale nel contesto legislativo della riforma, con il fine di assicurare un nuovo assetto funzionale per tutte le Società partecipate del Gruppo e di migliorare il modello delle relazioni interne.

Ciò, ad esempio, attraverso la rilevazione dei fabbisogni di organico della Capogruppo e delle società partecipate, le cui nuove assunzioni dovranno mirare a specifiche esigenze organizzative e, comunque, sulla base di una filosofia che prevede il massimo utilizzo delle professionalità e delle strutture già presenti nelle società del Gruppo.

Per quanto concerne lo sviluppo delle conoscenze e competenze del personale, una volta conclusa la rilevazione delle attività di formazione già svolte negli anni precedenti e l'analisi dei fabbisogni formativi rispetto alle principali aree di interesse, Equitalia ha definito il programma triennale dei corsi da attivare, sulla base di precise direttrici: contenuti, priorità, target di riferimento, numero dei partecipanti, durata.

Sempre al fine di rendere la struttura maggiormente idonea ai nuovi compiti e alle funzioni assegnate, particolare attenzione viene posta anche al miglioramento dei rapporti con i cittadini e con le imprese, attraverso l'ottimizzazione della rete degli sportelli, la razionalizzazione degli spazi

all'interno delle strutture nonché l'adeguamento di tutti gli stabili alla normativa vigente, soprattutto in ossequio a criteri di accessibilità, fruibilità, sicurezza ed economicità.

Ciò ha permesso di aumentare lo spazio dedicato al pubblico rispetto a quello dedicato agli impiegati; se, infatti, in precedenza il rapporto era a tutto vantaggio della zona uffici, nella nuova impostazione la zona dedicata al pubblico e all'attesa occupa il 70% dello spazio totale.

Con riferimento alla funzione di *internal audit*, l'attività è stata indirizzata prioritariamente alla razionalizzazione, allo sviluppo e alla omogeneizzazione delle metodologie, al fine di avviare un percorso di convergenza verso metodologie e strumenti condivisi ed evoluti, introducendo criteri di coordinamento dei piani di audit e dotando la funzione di adeguati presidi volti all'efficienza delle operazioni, alla verifica delle procedure informatiche e agli interventi di carattere ispettivo.

Tutte le suddette attività sono state realizzate tenendo presente la necessità di pervenire ad un contenimento dei costi di funzionamento, ed in tale ottica è stato ritenuto opportuno rimodulare i criteri di gestione al fine di revisionare, razionalizzare e ottimizzare il sistema di acquisto di beni e servizi, adottando un modello basato sulla progressiva centralizzazione della funzione degli acquisti presso la Capogruppo che, anche sulla base di appositi contratti di servizi, ha assunto il ruolo e i compiti di una "centrale acquisti" operante a favore di tutte le partecipate.

Sulla base degli elementi forniti da Equitalia nonché dell'esito delle analisi effettuate al riguardo, si illustrano di seguito le considerazioni dell'Agenzia sull'efficacia e sull'efficienza delle attività poste in essere, anche alla luce dei risultati conseguiti in termini di riscossioni da ruoli, con l'avvertenza che la

presente relazione è essenzialmente focalizzata a quella parte di attività di Equitalia rivolta alla tutela delle imposte erariali.

1. Efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione dei ruoli erariali

I risultati dell'analisi condotta, indicati nelle tabelle sottostanti, riguardano esclusivamente gli esiti dell'attività di riscossione da ruoli svolta da Equitalia e dalle società da essa partecipate.

Nella tabella A sono indicati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali di competenza dell'Agenzia delle Entrate realizzate negli anni dal 2004 al 2007, rappresentati nel successivo grafico n. 1, al netto delle riscossioni per i ruoli cosiddetti ante-riforma (cioè precedenti alla riforma introdotta dal D. Lgs. 112/99).

	2004	2005	2006	2007
Riscossioni Totali	821.652.023,84	1.141.985.390,77	1.796.459.328,56	3.184.196.646,01

Tabella A – Riscossioni totali

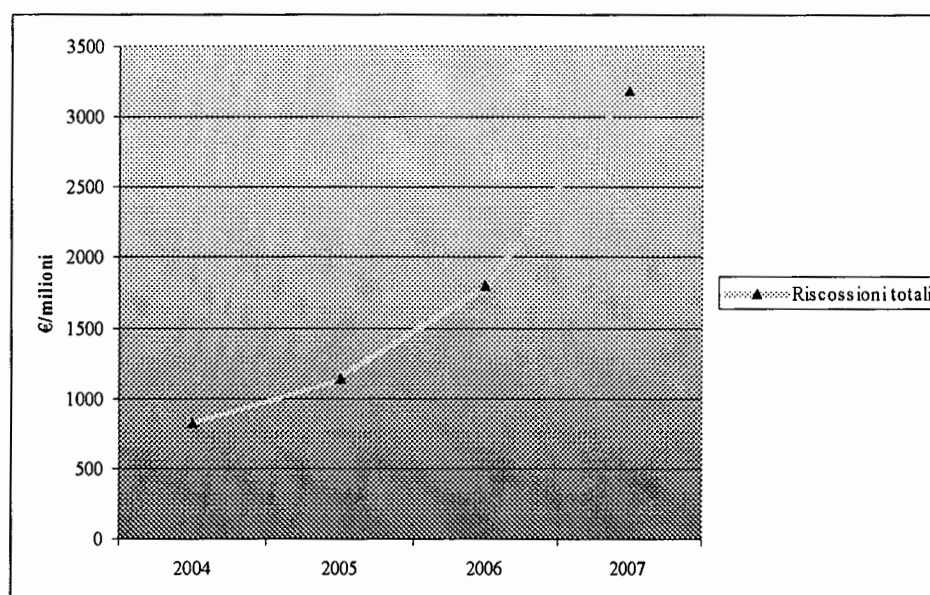


Grafico n. 1 – Evoluzione dei volumi di riscossione negli anni 2004 – 2005 – 2006 - 2007

Appare di tutta evidenza come i risultati raggiunti nel 2007 abbiano superato di gran lungo gli obiettivi prefissati dal legislatore, con un incremento di

1.092 milioni di euro in valore assoluto e di oltre il 52% in termini percentuali, come evidenziato nel successivo grafico n. 2.

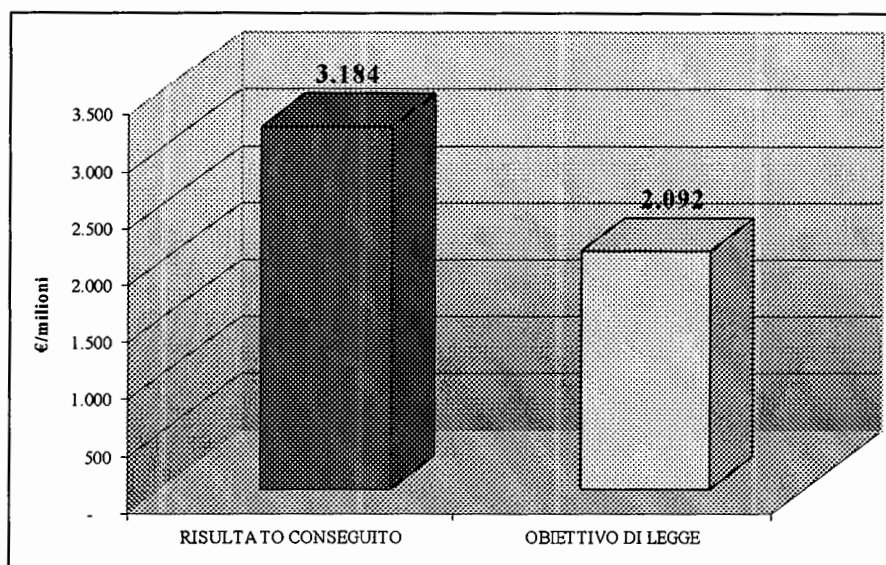


Grafico n. 2 – Confronto in valori assoluti tra obiettivo di legge e riscosso anno 2007

L'analisi effettuata ha riguardato anche il rapporto tra la percentuale di riscossione spontanea, ovvero quella realizzata a seguito della mera notifica della cartella di pagamento, e quella di riscossione coattiva, ovvero a seguito della attivazione di procedure cautelari/esecutive, i cui risultati sono evidenziati nelle successive tabelle.

In particolare, nelle tabelle B e C sono stati indicati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali realizzate negli anni dal 2004 al 2007 e nelle tabelle D ed E gli stessi risultati sono stati parzialmente analizzati prendendo in considerazione, per ciascun anno di riscossione (2004, 2005, 2006 e 2007), l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati solamente nell'anno di interesse e nei quattro precedenti; ciò al fine di garantire un raffronto omogeneo e significativo dei dati.

	2004	2005	2006	2007
Riscossioni Spontanee	609.158.247,23	857.895.947,54	1.172.675.258,64	2.036.158.514,14

Tabella B – Riscossioni spontanee

	2004	2005	2006	2007
Riscossioni Coattive	212.493.776,61	284.089.443,23	623.784.069,92	1.148.038.131,87

Tabella C – Riscossioni coattive

		ANNO DI RISCOSSIONE							
		2004		2005		2006		2007	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2000	18.607.558,40	0,06%						
	2001	62.853.318,98	0,34%	55.066.035,28	0,31%				
	2002	75.111.035,56	0,49%	53.169.267,77	0,36%	40.847.786,13	0,28%		
	2003	331.687.813,66	1,89%	149.194.789,30	0,86%	119.809.826,60	0,71%	80.572.093,06	0,48%
	2004	120.883.217,19	0,57%	221.403.029,43	1,17%	121.761.825,78	0,66%	86.800.935,40	0,47%
	2005			355.641.283,40	1,19%	268.816.712,77	0,95%	135.275.794,36	0,49%
	2006					566.248.648,03	1,17%	1.018.508.684,66	2,33%
	2007							645.950.130,92	1,42%
TOTALE		609.142.943,79	0,59%	834.474.405,18	0,84%	1.117.484.799,31	0,88%	1.967.107.638,40	1,29%

Tabella D – Riscossioni spontanee relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

		ANNO DI RISCOSSIONE							
		2004		2005		2006		2007	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2000	19.481.320,13	0,06%						
	2001	35.696.753,45	0,19%	47.210.860,31	0,26%				
	2002	65.986.836,60	0,43%	58.547.939,00	0,39%	80.354.003,25	0,55%		
	2003	89.144.174,53	0,51%	102.573.579,82	0,59%	145.861.314,77	0,86%	142.281.160,50	0,85%
	2004	2.181.934,85	0,01%	36.583.325,02	0,19%	113.153.875,85	0,61%	103.310.276,06	0,56%
	2005			5.079.052,11	0,02%	113.386.155,35	0,40%	140.622.978,52	0,51%
	2006					42.638.120,25	0,09%	481.021.874,72	1,10%
	2007							102.530.322,75	0,23%
TOTALE		212.491.019,56	0,21%	249.994.756,26	0,25%	495.393.469,47	0,39%	969.766.612,55	0,64%

Tabella E – Riscossioni coattive relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Nel grafico seguente sono stati rappresentati i risultati per gli anni dal 2004 al 2007 delle riscossioni totali, delle riscossioni spontanee e delle riscossioni coattive, considerando sempre, per ciascun anno di riscossione, l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti. Sull'asse delle ordinate sono riportate le percentuali di riscossione.

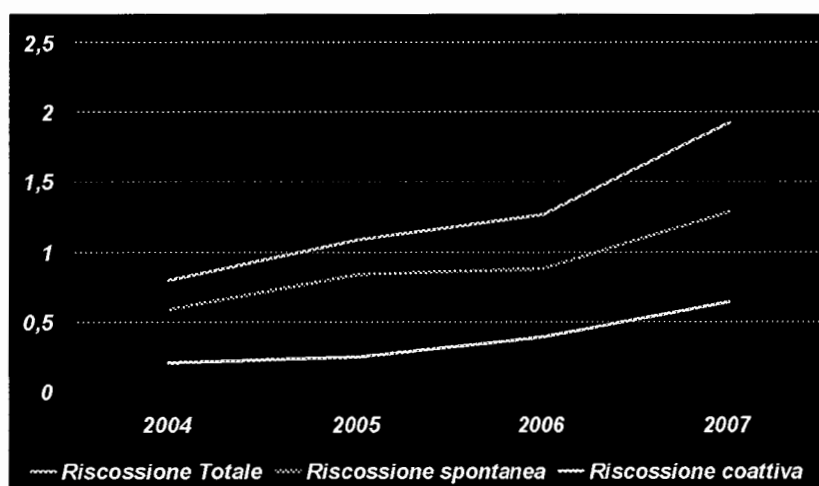


Grafico n. 3 – Riscossione totale, spontanea e coattiva in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Al fine di valutare l'efficienza dell'azione svolta, si è provveduto a realizzare un raffronto in termini percentuali degli esiti dell'attività di riscossione. Al riguardo occorre precisare che, come noto, le somme annualmente riscalate sono relative a ruoli consegnati dagli enti creditori nei vari anni. Pertanto, al fine di assicurare un raffronto omogeneo e significativo dei dati, si è provveduto a considerare, per ciascun anno di riscossione (2004, 2005, 2006 e 2007), l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti (tabella F). Sono state, altresì, indicate le percentuali di riscossione in relazione all'importo complessivo dei ruoli consegnati in ciascun anno.

Il valore riportato accanto all'importo complessivamente riscosso nell'anno indica la percentuale di riscossione rispetto all'importo dei ruoli

complessivamente consegnati negli anni di riferimento. La tabella evidenzia, ad esempio, che nell'anno 2004, in relazione ai ruoli consegnati negli anni dal 2000 al 2004, è stato riscosso un importo complessivo (riscossioni spontanee e coattive) di € 821.633.963,35 e che tale importo corrisponde allo 0,80% del carico ruoli complessivamente consegnato nel suddetto arco temporale.

		ANNO DI RISCOSSIONE							
		2004		2005		2006		2007	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2000	38.088.878,53	0,13%						
	2001	98.550.072,43	0,53%	102.276.895,59	0,57%				
	2002	141.097.872,16	0,92%	111.717.206,77	0,75%	121.201.789,38	0,82%		
	2003	420.831.988,19	2,40%	251.768.369,12	1,45%	265.671.141,37	1,56%	222.853.253,56	1,34%
	2004	123.065.152,04	0,58%	257.986.354,45	1,36%	234.915.701,63	1,27%	190.111.211,46	1,04%
	2005			360.720.335,51	1,20%	382.202.868,12	1,34%	275.898.772,88	0,99%
	2006					608.886.768,28	1,26%	1.499.530.559,38	3,43%
	2007							748.480.453,67	1,64%
TOTALE		821.633.963,35	0,80%	1.084.469.161,44	1,09%	1.612.878.268,78	1,27%	2.936.874.250,95	1,93%

Tabella F – Riscossioni totali relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Le cifre evidenziate nel prospetto dimostrano come le riscossioni effettuate nel 2007 su ruoli consegnati nell'anno sono state le più elevate sia in assoluto (748.480.453.067 euro) che in percentuale (1,64%) rispetto ai corrispondenti dati degli anni precedenti.

Inoltre, nel corso del 2007 si sono verificate consistenti riscossioni su carichi consegnati nel 2006, in quanto nel predetto anno sono stati consegnati ruoli ex art. 36-bis e 54-bis relativi a lavorazioni di due annualità d'imposta (2002 e 2003).

I grafici seguenti evidenziano le riscossioni conseguite nell'anno di riferimento, distintamente per i ruoli consegnati in ciascuno degli anni dell'intervallo temporale preso di volta in volta in considerazione.

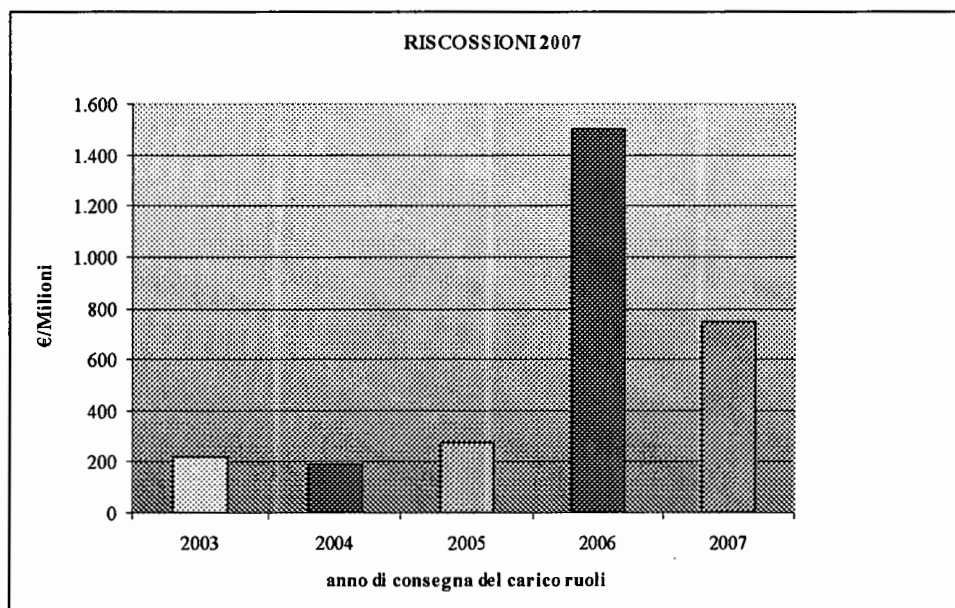


Grafico n. 4 – Riscossioni 2007 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

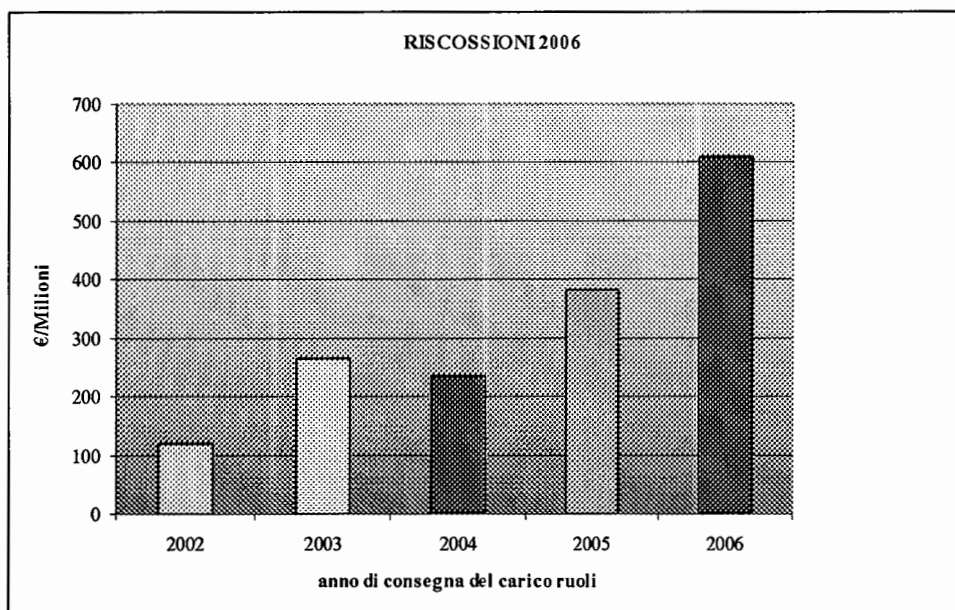


Grafico n. 5 – Riscossioni 2006 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti